

Alþingi
Erindi nr. P 140/885
komudagur 10.1.2012



Alþingi
b.t. nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

INTER
Samtök aðila er veita
Internetþjónustu

5. janúar 2012

Efni: *Umsögn um frv. til laga um fjarskipti, 362. mál, þskj. 438*

Inter, samtök aðila er veita Internetþjónustu, sem að standa flestar smærri netveitur landsins, vill með erindi þessu veita eftirfarandi umsögn um tilvísad frumvarp. Beiðni um umsögn barst ekki til Inter, en Inter telur eigi að síður að umsögnin eigi fullt erindi til umhverfis- og samgöngunefndar og óskar eftir að hún verði tekin til afgreiðslu í nefndinni.

Að baki ritun umsagnarinnar stendur stjórn Inter, Guðmundur Kr. Unnsteinsson f.h. Hringiðunnar, Björn Davíðsson f.h. Snerpu ehf. og Davíð Guðmundsson f.h. Tölvunar. Allir hafa þeir tekið þátt í rekstri og mótun netmála frá því Internetið varð fyrst aðgengilegt almenningi á Íslandi og hafa því um 20 ára reynslu af fjarskiptum og netmálum.

Um frumvarpið almennt:

- Innleiðing á lagaumhverfi fyrir CERT-ÍS er almennt mjög jákvætt. Þó er varað við því að „báknið“ verði of umfangsmikið og kostnaðarsamt.
- Ekki verður séð að breytingar hvað varðar fjarskiptaráð í 1. gr. þjóni öðrum tilgangi en að færa túlkun á þörf til samráðs við helstu hagsmunaaðila undir ákvörðun ráðherra hverju sinni. Skv. tillögunni getur ráðherra lagt ráðið niður ef honum sýnist svo. Sjá nánar í lið 1.
- Styrking eftirlits með númeraúthlutun, þ.m.t. að Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) og númeragrunni Hins íslenska númerafélags (hér eftir HÍN) er til bóta en gæta þarf að því að tryggja þarf greiða aðkomu nýrra aðila að hinu íslenska númeraskipulagi. Sjá nánar í lið 2.
- Framtíðarsýn um fjarskiptasjóð og mörkun tekjustofna í hann er mjög jákvæð.
- Auknar skyldur um skráningar fjarskiptafyrirtækja eru almennt neikvæðar og ber að lágmarka söfnun upplýsinga um borgarana hafi ekki verið sýnt fram á að aukin skráningarskylda eigi sér málefnalegar ástæður og sé framkvæmanleg án verulegs kostnaðarauka fyrir fjarskiptafyrirtækin. Sjá nánar í lið 3.
- Hvað varðar bann við allri meðhöndlun búnaðar sem ætlaður er til að sniðganga skilyrtar aðgangsstýringar má ætla að þegar hafi verið innleitt slíkt bann með ákvæðum um nytjastuld og höfundarrétt sbr. t.d. dóm hæstaréttar nr. 214/2009 Sjá nánar lið 4.
- Hvað varðar hækkun árlegs rekstrargjalds er um það að segja að fara þarf varlega í allar álögur á fjarskiptafyrirtæki þar sem kröfur um aukna þjónustu hafa undanfarin ár valdið því að framlegð á markaðnum hefur lækkað verulega og eru jafnvel dæmi um að ekki hafi tekist að fjármagna rekstur til frambúðar í mörgum fyrirtækjum á þessu sviði vegna sífellt aukinna krafna markaðsins og hins opinbera. Afleiðingarnar hafa verið uppkaupt á mörgum smærri rekstraradilum og má t.d. nefna að í rekstri fyrir um 15 árum voru ríflega 20 netveitur en eru nú um eða innan við 10. Sjá nánar í lið 5.
- Þá er nauðsynlegt að skapa lagaumhverfi sem gerir ríkinu mögulegt að taka yfir rekstur grunnfjarskiptakerfa, komi til þess að fyrirtæki sem þau reka missi rekstrarhæfni sína. Á sama hátt og nauðsynlegt reyndist að setja „neyðarlög“ við hrun bankakerfisins þurfa að vera til staðar möguleikar til tiltekinna viðbragða til að tryggja rekstur grunnstoða fjarskipta- og símakerfisins kæmi til rekstrarstöðvunar, nauðasamninga, gjaldþrotabeiðnar eða annarra aðstæðna, sem myndu lama grunnfjarskipti á Íslandi. Þetta atriði ætti að taka fyrir í tengslum við endurskoðun fjarskiptalaga að þessu sinni.

Frumvarpið, sem og fyrri breytingar á fjarskiptalögum, ber með sér síaukna tilhneingingu embættismanna til aukins eftirlits með borgurunum, eftirlits sem jafnan er leitast við að leggja á herðar aðila á markaði, annaðhvort með beinni þátttöku þeirra í eftirlitinu með tilheyrandi kostnaði, eða eins og hér er lagt til, með beinni þátttöku í kostnaði á rekstri PFS með hækkun rekstrargjalds. Áréttað er að hér er ekki verið að ræða um refsingar við brot á settum reglum, s.s. að lögbrotur standi skil gerða sinna, heldur aukið eftirlit „í forvarnaskyni“, kostnað við það og úrræði PFS við að þvinga eftirlitið fram. Varað er við því að eftirlit gangi svo langt að það brjóti á borgaralegum réttindum þegnanna.

1. Um breytingar hvað varðar fjarskiptaráð.

- 1.1 Frá því núverandi ráðherra tók við málefnum er varða fjarskipti við stofnun innanríkisráðuneytisins, hefur fjarskiptaráð verið óvirkt. Stafar það af því að sbr. reglugerð 464/2006 um fjarskiptaráð skal skipunartími formanns og varaformanns ráðsins vera takmarkaður við embættistíma þess ráðherra sem skipar þá. Fyrirverandi formaður, Lára Stefánsdóttir kvaddi fjarskiptaráð formlega 28. september 2010 og vakti um leið athygli á þessu. Innanríkisráðherra hefur allar götur síðan látið farast fyrir að skipa nýjan formann og hefur fjarskiptaráð því ekki starfað síðan.
- 1.2 Skv. ofanrituðu er einnig ljóst að ekkert hefur verið fjallað um þetta lagafrumvarp í fjarskiptaráði, skipuðum meðlimum þess hefur hvorki verið bent á efni þess á meðan það var í vinnslu, sé sent frumvarpið áður en það fór inn til þingsins, en ráðið hafði einmitt óskað eftir því við embættismenn að málefni er vörðuðu fyrirhugaðar lagabreytingar yrðu sérstaklega kynnt fyrir ráðinu þannig að það ætti möguleika á að veita umsagnir á vinnslustigi mála.
- 1.3 Það að fjarskiptaráð skuli nú vera óvirkt er ámælisvert og leiðir m.a. af því að samráð við hagsmunaaðila á markaði er ekki í þeim farvegi sem löggjafinn ætlast til sbr. núverandi ákvæði í fjarskiptalögum sem embættismenn þeir sem sömdu frumvarpið hafa nú lagt til að verði afnumið.
- 1.4 Rétt væri að skoða hvort í fjarskiptalögum skuli vera ákvæði um að skipunartími þeirra sem sitja í fjarskiptaráði gildi, þar til ráðherra hefur skipað í ráðið á ný, til að tryggja að ráðið verði ekki óstarfhæft eins og nú er.
- 1.5 Inter leggst gegn breytingum á 2. gr. fjarskiptalaga. Breytingin vegur að einu af grundvallarmarkmiði fjarskiptalaga um að haft skuli samráð við aðila á markaði.

2. Um PFS og HÍN

- 2.1 Skoða þyrfti sértaklega hvort núverandi fyrirkomulag hindrar á einhvern hátt innkomu nýrra aðila á símamarkaði og hvort rekstur HÍN er heppilegasta fyrirkomulagið til framtíðar. Skv. nógildandi ákvörðunum PFS geta nýir aðilar á markaði ekki fengið úthlutað númeraröðum, nema að hafa fyrst gert samtengisamning við einhvern aðila sem er fyrir á markaði. Inter er ekki kunnugt um að sérstakur rökstuðningur fylgi þeirri ákvörðun önnur en að ekki verði úthlutað númerum að óþörfu ef notkun á þeim er ekki fyrirsjáanleg. Hins vegar er þess að geta að undirbúningur að slíkri starfsemi getur oft verið langur og skipulagning sömuleiðis og getur verið nauðsynlegt að tryggja númeraraðir til prófana og undirbúnings án þess að komið sé að því að gera samtengisamninga. Þar sem PFS innheimtir árgjald fyrir úthlutaðar númeraraðir er erfitt að sjá að númeraröðum verði úthlutað að óþörfu. Auk þess er fyrir hendi heimild til að innkalla númeraraðir séu þær ekki notaðar.
- 2.2 Tryggja þarf að aðilar að HÍN geti endurselt uppflettingar úr gagnagrunni til aðila sem veita þjónustu sem er smá í sniðum og réttlætir ekki fulla aðild að HÍN með þeirri fjárfestingu sem slíkt krefst. Slíkt er ekki gert í dag, en tæknilega er ekkert sem hindrar slíkt.
- 2.3 Tryggja þarf að sú starfsemi PFS sem snýr að umsjón með númeraröðum og eftirliti með starfsemi HÍN sé ekki kostuð af öðrum fjarskiptafyrirtækjum en þeim sem nýta sér úthlutanir eða númeraflutninga byggðra á rekstri HÍN-gagnagrunnsins. Kemur jafnvel til greina að ganga alla leið og fela PFS rekstur HÍN-gagnagrunnsins í sérstakri deild.

- 2.4 Æskilegt er að kveða á um að í íslenska númeraskipulaginu skuli vera fráteknað númeraraðir til innanhússnota eða sérstakra aðgerðastýringa og virkjunar sérþjónustu, sem öllum er heimilt að nota en einungis innan viðkomandi kerfis (nema notað sé fast forval til að velja viðkomandi kerfi), sambærilegar við t.d. fráteknað númeraraðir í IP-netskipulaginu, sk. RFC-1918 skilgreiningar. Enn er möguleiki að nota t.d. númer sem byrja á t.d. tölustafnum 2, ekki er byrjað að úthluta úr þeirri röð en skv. númerareglum 450/2008 (7. gr. tl.11) er hún ætluð undir almenn 7 stafa símanúmer. Kemur til álita að tiltaka þetta sem sérstaka málsgrein við 15. gr. fjarskiptalaganna.

3. Um skráningar á fjarskiptum.

- 3.1 Með þingmáli 738 á 131. löggjafarþingi sem síðar varð að lögum 78/2005 (breytingar á fjarskiptalögum) voru m.a. gerðar viðamiklar breytingar hvað varðar skráningu á upplýsingum um fjarskipti. Er þar 7. gr. frumvarpsins athyglisverðust að mati Inter.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 42. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. skulu fjarskiptafyrirtæki, í þágu rannsókna opinberra mála og almannaöryggis, varðveita lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í eitt ár. Lágmarksskráningin skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notendanafns, jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, tímasetningar þeirra, tímalengd, hverjum var tengst, magn gagnaflutnings hvort sem er til eða frá viðkomandi notanda. Fjarskiptafyrirtæki skal tryggja vörslu framangreindra gagna og er óheimilt að nota eða afhenda umræddar upplýsingar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í samræmi við ákvæði 3. mgr. 47. gr. Eyða ber umferðargögnunum að þessum tíma liðnum enda sé ekki þörf fyrir þau á grundvelli 2. mgr.

- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjarskiptafyrirtæki skulu setja sér verklagsreglur um meðferð persónuupplýsinga og eyðingu gagna í samræmi við ákvæði þessarar greinar og skilyrði sem Persónuvernd kann að setja.

Um þetta er það að segja að í máli framsögumanns nefndarálits meirihluta kom eftirfarandi fram:

„Hins vegar kom fram ágreiningur og þarf ekkert að fara leynt með það enda er það einungis meiri hluti hv. samgöngunefndar sem stendur að þessu samkomulagi. Sá ágreiningur lýtur að 7.–9. gr. Þar var samkvæmt upphaflegu frumvarpi gert ráð fyrir því að fjarskiptafyrirtækin væru skylduð til að varðveita upplýsingar um fjarskipti í allt að 12 mánuði, skyldug til að varðveita innhringingar/úthringingar, tímasetningu, magn upplýsinga á tölvum og þar fram eftir götunum. Það kom fram í máli gesta, ekki síst frá fulltrúum Persónuverndar, að 12 mánuðir væru fulllangur tími og gæti eiginlega gengið gegn meðalhófsreglu og mælt var fremur með því að þessi varðveislutími yrði sex mánuðir. Það eru þau sjónarmið sem meiri hluti hv. samgöngunefndar féllst á og ein af breytingartillögum meiri hlutans lýtur einmitt að því að færa þennan geymslutíma úr 12 mánuðum niður í sex mánuði. Að auki, vegna ábendinga frá fjarskiptafyrirtækjunum, var dregið úr magni þeirra upplýsinga sem fjarskiptafyrirtækjum er skylt að skrá hjá sér. Þannig er einungis gert ráð fyrir því í breytingartillögum að innhringingar séu skráðar, ekki magnið og ekki nákvæm tímasetning.

Það kom ábending frá fjarskiptafyrirtækjum um að miðað við forsendur upphaflegs frumvarps fæli það í sér gífurlega mikinn kostnað, jafnvel sem hlýpi á tugum milljóna og gæti ridið smæstu fyrirtækjunum að fullu. Við þeim viðhorfum var brugðist með þeim breytingum sem eru nefndar, annars vegar að stytta tímenn niður í sex mánuði og hins vegar að draga úr magni upplýsinga.”

Eftir umrædda breytingu meirihl. samgöngunefndar varð 7. gr. þannig:

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 42. gr. laganna:

a. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. skulu fjarskiptafyrirtæki, í þágu rannsókna opinberra mála og almannaöryggis, varðveita lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í sex mánuði. Lágmarksskráningin skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notandanafns, jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, dagsetningar þeirra, hverjum var tengst og magn gagnaflutnings til viðkomandi notanda. Fjarskiptafyrirtæki skal tryggja vörslu framangreindra gagna og er óheimilt að nota eða afhenda umræddar upplýsingar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í samræmi við ákvæði 3. mgr. 47. gr. Eyða ber umferðargögnunum að þessum tíma liðnum enda sé ekki þörf fyrir þau á grundvelli 2. mgr.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjarskiptafyrirtæki skulu setja sér verklagsreglur um meðferð persónuupplýsinga og eyðingu gagna í samræmi við ákvæði þessarar greinar og skilyrði sem Persónuvernd kann að setja.

Athygli þingmanna er vakin á því að með þessu ákvæði var verulega aukið við skráningar á netumferð almennings frá því sem fyrir var, jafnvel þótt væri dregið úr því sem tillögur semjenda frumvarpsins gerðu ráð fyrir. Nú sækir í sama farið aftur að embættismenn vilja að fjarskiptafélög auki enn við skráningar en réttara væri að draga breytingarnar frá 2005 til baka, a.m.k. að því leyti sem er undirstrikað að ofan, enda er ekki hægt að sýna fram á að þær hafi bætt réttaröryggi, einungis að þær hafi valdið auknum kostnaði, skerðingu á fjarskiptaleynd og friðhelgi borgaranna í fjarskiptum.

Inter bendir á að reyndar hefur EB aukið kröfur til skráninga frá því sem var 2005 í tilskipun 2006/24/EB (tilefni sagt vera forvarnir gegn hryðjuverkum) en hægt er að kynna sér þau mál og umfjöllun um skráningu fjarskiptaupplýsinga í nágrannalöndum okkar á t.d.

http://en.wikipedia.org/wiki/Directive_2006/24/EC

http://en.wikipedia.org/wiki/Telecommunications_data_retention

Aðalatriðið er þó að ganga ekki lengra (meðalhófsreglan) en nauðsynlegt er í skráningu upplýsinga og alls ekki auka við frá því sem nú er, frekar að draga úr. Inter bendir sérstaklega á kaflann „Arguments on data retention“ í seinni vefslóðinni, bein slóð er: http://en.wikipedia.org/wiki/Telecommunications_data_retention#Arguments_on_data_retention til að kynna sér allar hliðar málsins. Aðalspurningin sem þingmenn þurfa að svara sjálfum sér er: **Hefur ítarleg skráning fjarskiptaupplýsinga tilgang og markmið og sé svo, nást þá markmiðin með skráningunni?** - Inter telur að svo sé ekki.

Rétt er að minna á að aðrir stjórn málaflakkar mynduðu meirihluta við þessa lagasetningu en nú. Hafi núverandi meirihluti haft við málið að athuga þá, væri rétt að hann rifjaði upp afstöðu fulltrúa sinna við afgreiðslu þessa máls þá.

Einnig er minnt á að með síðari lögum um meðferð sakamála nr. 2008/88 er einungis heimilt skv. XI. kafla við *að leggja fyrir fjarskiptafyrirtæki að veita upplýsingar um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki* skv. vísun í 84. gr. laganna þar sem segir að til þess þurfi dómsúrskurð.

Inter leggur til að lagabreytingin frá 2005 verði dregin til baka eða a.m.k. verulega dregið úr þeim kvöðum sem þar eru lagðar á fjarskiptafyrirtækin.

4. Um bann við meðhöndlun búnaðaðar til að sniðganga aðgangsstýringar.

- 4.1 Inter telur þær breytingar sem þarna eru lagðar til óþarfar, þar sem ákvæði um nytjastuld og höfundarrétt ættu að ná yfir þá sem slíkt stunda. Vísa má til t.d. hæstarréttardóms í máli nr. 214/2009 (Istorrent ehf. og Svavar Lúthersson gegn Sambandi tónskálda og eigenda flutningsréttar) *Hefðu I og SL því brotið gegn lögvörðum rétti S og lagaskilyrði því verið uppfyllt til að leggja lögbannið á. Var krafa S um staðfestingu þess því tekin til greina. Þá var talið að I og SL hefði verið eða mátt vera ljóst að háttsemi þeirra var ólögmæt og til þess fallin að valda umbjóðendum S tjóni. Þótt tjónið yrði fyrst og fremst rakið til háttsemi notenda vefsvæðisins og hún því aðalorsök tjóns hefði hin saknæma og ólögmeta háttsemi I og SL verið meðorsök þess. Samkvæmt þessu var fallist á að I og SL bæru skaðabótaskyldu gagnvart S.*
- 4.2 Sé það skoðun þingsins að nauðsynlegt sé að innleiða sérstakt bann við sniðgöngu á aðgangsstýringum í fjarskiptalögum vilja bréfritarar vekja athygli á því að netveitur verða ekki skyldaðar til að hindra slík brot sbr.tilskipun EB nr. 2000/31/EC

<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/> (leita eftir 2000/31)

[300L0031: TILSKIPUN EVRÓPUÞINGSINS OG RÁÐSINS 2000/31/EB frá 8. júní 2000 um tiltekna lagalega þætti þjónustu. einkum rafrænna viðskipta. í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum \("tilskipun um rafræn viðskipti"\)](#)

Einnig vill Inter benda á allan 4. þátt tilskipunarinnar (Ábyrgð þjónustuaðila sem eru milliliðir) , þ.e. greinar 12 - 15. sem takmarka ábyrgð, eftirlit, skráningar og breytingar á upplýsingum sem fluttar eru um búnað og/eða fjarskiptanet.

15. gr. Engin almenn eftirlitsskylda

1. Aðildarríkin skulu hvorki leggja þá almenna skyldu á herðar þjónustuveitendum, þegar þeir láta í té þá þjónustu sem er fjallað um í 12., 13. og 14. gr., að hafa eftirlit með geyma né þá almennu skyldu að leita uppi með virkum hætti staðreyndir eða aðstæður sem benda til ólöglegrar starfsemi.
2. Aðildarríkjunum er heimilt að skylda veitendur þjónustu í upplýsingasamfélaginu til þess að tilkynna lögbærum stjórnvöldum án tafar um meinta ólöglega starfsemi sem er stunduð eða upplýsingar sem þiggjendur þjónustu fleirra láta í té eða skylda þá til floss að senda lögbærum stjórnvöldum, að beiðni þeirra, upplýsingar sem gera kleift að bera kennsl á þiggjendur þjónustu þeirra sem þeir hafa gert geymslusamninga við.

Að mati Inter er bannið óþarft og sé orðalagi þess ætlað að þjóna þeim tilgangi að netveitum verði gert að fylgjast sérstaklega með því að því sé framfylgt, brýtur slíkt í bága við 15. gr. tilskipunar EB/2000/31.

5. Um hækkun rekstrargjalds PFS

- 5.1 Á meðan verðlagshækkunar á Íslandi hafa verið stöðugar undanfarin 20 ár hefur kostnaður neytenda við aðgang að Internetinu verið nokkurnveginn á sama krónutöluverði. Þannig var algengt verð á Internetaðgangi með innhringingu árið 1992 um 1.990 kr. Algengt verð á ADSL-aðgangi árið 2002 var um 3.500 kr. og er það enn. Á tímabilinu hefur notendum fjölgað mikið og einnig verið fjárfest mikið í innviðum til að veita þjónustuna. Samkeppni hefur verið mjög hörð og óvægin eins og sjá má á fjölda mála á fjarskiptamarkaði hjá samkeppnisyfirlögreglu. Eftir stendur að lítið borð er fyrir báru hjá netveitum til að taka á sig enn frekari kostnað í formi kostnaðs við eftirlitsskröfur og hækkun rekstrargjalda PFS.

- 5.2 Skv. frumvarpinu er gert ráð fyrir varanlegri hækkun rekstrargjalds PFS úr 0,30% í 0,38% sem geri 32 millj. á ári til PFS aukalega. Rekstrargjaldið hækkar um $0,38/0,30 = 26,7\%$ sem í öllu tilliti er umtalsverð hækkun. Skv. umsögn fjárlagaskrifstofu er gert ráð fyrir að kostnaður vegna reksturs CERT-ÍS verði um 30 milljónir á ári. Ekki verður séð samkvæmt þessu að PFS þurfi að sýna sömu ráðdeild í rekstri og fjarskiptafyrirtækin, ef PFS getur gert og fengið samþykktar frumvarpstíllögur um slíka varanlega hækkun án þess að sýna fram á með rökum að hún sé nauðsynleg. Minnt er á að PFS sem stofnun með sjálfstæða tekjustofna hefur ekki þurft að undirgangast samdrátt útgjalda og hagræðingu þá sem aðrar ríkisstofnanir hafa þurft að gera og má spyrja sig að að því hvort verið sé að „blása út báknið“ á kostnað fyrirtækja í atvinnurekstri, þegar atvinnustigið í landinu má síst við því að fleiri fyrirtæki fari að draga úr rekstrarkostnaði með uppsögnum og lækkun á þjónustustigi.
- 5.3 Að ofansögðu leggst Inter alfarið gegn hækkun rekstrargjalds PFS. Til vara að hækkunin verði mun hóflegri og ekki varanleg.

f.h. stjórnar Inter,

Björn Davíðsson, ritari stjórnar.